

# Inhaltsübersicht

Einleitung – Gang der Untersuchung .....	35
--	----

## *Erster Teil*

<b>Erstmalige gesetzliche Regelung der integrativen Unterrichtung</b>	45
Kapitel 1: Konzeptionelle Neuausrichtung der sonderpädagogischen Förderung .....	45
Kapitel 2: Regelung der pädagogisch-strukturellen Elemente integrativer Unterrichtung durch das Gesetz vom 4.6.1986 .....	63
Kapitel 3: Bildungsanspruch des behinderten und des nichtbehinderten Schülers ....	90
Kapitel 4: Voraussetzungen integrativer Unterrichtung .....	118
Kapitel 5: Verfahrens- und Zuständigkeitsregelung .....	159

## *Zweiter Teil*

<b>Integrative Unterrichtung im Saarland – Realbefund</b>	168
Kapitel 6: Ausbau der integrativen Unterrichtung im Spiegel der Zahlen .....	168
Kapitel 7: Pädagogische Qualität integrativer Unterrichtung in Abhängigkeit von den personellen Ressourcen .....	182
Kapitel 8: Staatliche Schulverantwortung für die Erfüllung des Bildungsanspruchs integrativ unterrichteter behinderter Kinder und Jugendlicher .....	216
Kapitel 9: Wissenschaftliche Politikberatung mit Unterstützungsfunktion .....	254
Kapitel 10: Problematik der ländervergleichenden Statistiken zur integrativen/inklusiven Unterrichtung .....	264

## *Dritter Teil*

<b>Förderschule</b>	267
Kapitel 11: Regelungen zur Förderschule in der Verfassung des Saarlandes .....	267
Kapitel 12: Förderschule als alternatives, komplementäres und subsidiäres Bildungsangebot	290

Kapitel 13: Erfüllung des Bildungsanspruchs des behinderten Schülers in der Förderschule	308
Kapitel 14: Objektivrechtliche Pflicht des Staates zur Bereitstellung von Förderschulen	335

*Vierter Teil*

<b>Inklusive Schule</b>	376
Kapitel 15: VN-Behindertenrechtskonvention und bildungspolitischer Diskurs . . . . .	376
Kapitel 16: Geltung, Anwendbarkeit und normativer Gehalt der VN-Behindertenrechtskonvention hinsichtlich des Bildungsanspruchs des behinderten Kindes . . .	404
Kapitel 17: Rechtliche Regelung der inklusiven Schule im Saarland . . . . .	484
Kapitel 18: Staatliche Schulverantwortung für die Erfüllung des Bildungsanspruchs behinderter Kinder und Jugendlicher in der inklusiven Schule . . . . .	600
Zusammenfassung in Thesen . . . . .	620
Anhang . . . . .	625
Literaturverzeichnis . . . . .	665
Verzeichnis sonstiger Publikationen . . . . .	685
Sachverzeichnis . . . . .	688

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung – Gang der Untersuchung .....	35
--	----

## *Erster Teil*

<b>Erstmalige gesetzliche Regelung der integrativen Unterrichtung</b>	45
---	----

### Kapitel 1

<b>Konzeptionelle Neuausrichtung der sonderpädagogischen Förderung</b>	45
--	----

A. Parlamentarische Leitentscheidung des Landtags des Saarlandes vom 4.6.1986 .....	45
I. Sonderpädagogischer Paradigmenwechsel und Vorbehalt des Gesetzes .....	45
1. Gesetzliche Normierung der Grundsatzentscheidung .....	45
2. Pädagogische, ethische und rechtliche Motive .....	49
II. Einordnung der gesetzlichen Regelung in der Reformdiskussion .....	49
B. Schulversuche im Anschluss an die getroffene Grundsatzentscheidung .....	51
I. Gesetzlicher Entwicklungsauftrag .....	51
1. Zielsetzung und Inhalt .....	51
2. Relevanz diverser Schulversuchsaktivitäten .....	54
II. Forcierter und flächendeckender Ausbau der integrativen Unterrichtung .....	56
III. Aussagen im Gesetzgebungsverfahren zu den Kosten .....	57
C. Duales System sonderpädagogischer Förderung im Spiegel der Schulgesetzgebung ..	60

### Kapitel 2

<b>Regelung der pädagogisch-strukturellen Elemente integrativer Unterrichtung durch das Gesetz vom 4.6.1986</b>	63
---	----

A. Persönlicher Anwendungsbereich .....	63
I. Schüler mit Behinderungen .....	63
1. Grundsatz der umfassenden Einbeziehung .....	63
2. Notwendigkeit der Differenzierung bei der Organisation des Bildungsangebots im Rahmen integrativer Unterrichtung .....	64
a) Schüler ohne mentale Beeinträchtigungen: Zielgleiche integrative Unterrichtung .....	65
b) Schüler mit mentalen Beeinträchtigungen: Zieldifferente integrative Unterrichtung .....	66

- aa) Intellektuelle Beeinträchtigungen lernbehinderter Schüler ..... 66
    - bb) Sozial-emotionale Befindlichkeiten lernbehinderter Schüler ..... 68
    - cc) Anteil der Schüler mit mentalen Beeinträchtigungen an der Gesamtheit der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ..... 68
  - c) Schüler mit Störungen der sozial-emotionalen Entwicklung ..... 69
- II. Integrationspädagogik und Behinderung ..... 73
  - 1. Behinderung als normative Grundkategorie der schulrechtlichen Regelung zur sonderpädagogischen Förderung ..... 73
  - 2. Verfassungsrechtliche Normativbestimmungen für Menschen mit Behinderungen ..... 73
  - 3. Dekategorisierungs-Theorem ..... 76
    - a) Elemente der Dekategorisierungs-Doktrin ..... 76
    - b) Konsequenzen für die Menschen mit Behinderungen ..... 77
- B. Anpassungsleistung bei integrativer Unterrichtung als Verpflichtung der allgemeinen Schule ..... 79
- C. Organisationsformen integrativer Unterrichtung ..... 80
  - I. Gesetzliche Ermächtigung zu einer Abstufung nach dem Integrationsgrad .... 80
  - II. Normative Ausgestaltung eines Formenkatalogs ..... 81
  - III. Ambulanztöhrer-System als dominierende Organisationsform in der Praxis integrativer Unterrichtung im Saarland ..... 83
    - 1. Pädagogische Problematik ..... 83
    - 2. Situation der Ambulanztöhrkraft ..... 84
    - 3. Finanzwirtschaftlicher Aspekt ..... 85
- D. Konsequenzen des Paradigmenwechsels für die Begrifflichkeit ..... 86
  - I. Oberbegriff in Anpassung an ein duales System sonderpädagogischer Förderung 86
  - II. Schulrechtliche Rezeption ..... 87
  - III. Unterschiedliche Förderbedarfe in der begrifflichen Abgrenzung ..... 87

Kapitel 3

**Bildungsanspruch des behinderten und des nichtbehinderten Schölers** 90

- A. Normative Grundlage ..... 90
  - I. Bundesverfassungsrecht ..... 90
    - 1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) .. 90
    - 2. Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ..... 91
    - 3. Entfaltung der Persönlichkeit und staatliche Schulverantwortung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 7 Abs. 1 GG) ..... 93
      - a) Einheit der Verfassung als Interpretationsprinzip ..... 93
      - b) Staatliche Schulverantwortung und individueller Bildungsanspruch .... 94
      - c) Erfüllung des Bildungsanspruchs des behinderten Kindes ..... 96

II.	Landesverfassungsrecht .....	100
1.	Normierung eines Rechts auf Bildung in Art. 24a Abs. 1 Verf. d. Saarl. ....	100
2.	Normative Relevanz des Landesgrundrechts auf Bildung .....	101
3.	Verantwortungsethische Relevanz des Landesgrundrechts auf Bildung für die integrative Unterrichtung .....	103
B.	Inhaltliche Konkretisierung des Bildungsanspruchs des behinderten Schülers .....	104
I.	Schüler mit mentalen Beeinträchtigungen .....	104
1.	Förderschwerpunkt Lernen .....	104
a)	Pädagogische Ausgangslage .....	104
b)	Bedürfnisse des Schülers .....	106
c)	Sonderpädagogisches Handeln .....	106
d)	Unabdingbarkeit eines Zwei-Pädagogen-Systems (durchgängige Doppelbesetzung) .....	107
2.	Förderschwerpunkt geistige Entwicklung .....	109
a)	Pädagogische Ausgangslage .....	109
b)	Bedürfnisse des Schülers .....	110
c)	Sonderpädagogisches Handeln .....	111
d)	Unabdingbarkeit eines Zwei-Pädagogen-Systems (durchgängige Doppelbesetzung) .....	111
II.	Schüler mit Störungen der sozial-emotionalen Entwicklung .....	112
1.	Pädagogische Ausgangslage .....	112
2.	Bedürfnisse des Schülers .....	113
3.	Sonderpädagogisches Handeln .....	113
4.	Unabdingbarkeit eines Zwei-Pädagogen-Systems (durchgängige Doppelbesetzung) .....	114
III.	Behinderte Schüler ohne mentale Beeinträchtigungen .....	114
C.	Bildungsanspruch des nichtbehinderten Schülers .....	115

#### Kapitel 4

#### **Voraussetzungen integrativer Unterrichtung** 118

A.	Paradigmenwechsel mit Vorbehalt des Möglichen .....	118
I.	Normierung tatbestandlicher Voraussetzungen .....	119
II.	Entscheidungskriterien .....	119
1.	Kriterium des Erforderlichen .....	119
2.	Gewährleistung des Erforderlichen .....	120
III.	Personelle Voraussetzungen .....	121
1.	Personalkategorien .....	121
a)	Bedarfsdefinierung und Aufgabenbereiche .....	121

aa)	Unterscheidung zwischen Eingliederung und Förderung	121
bb)	Abgrenzung zwischen Eingliederungshelfer und Lehrhilfskraft	123
b)	Eingliederungshilfe durch den Träger der Sozialhilfe oder der Jugendhilfe	124
aa)	Eingliederungshilfe nach dem SGB XII	124
bb)	Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII	125
c)	Pädagogisches, therapeutisches und pflegerisches Personal im Zuständigkeitsbereich des Kultusministeriums	126
aa)	Lehr- und Lehrhilfskräfte	126
bb)	Kostenträgerschaft, Dienst und Fachaufsicht	127
d)	Unzulässige Hilfskräfte	127
2.	Anforderungen an die personelle Ausstattung in quantitativer Hinsicht	128
a)	Grundsätzliches zum Maßstab	128
b)	Personalausstattung bei zieldifferenter Unterrichtung oder bei Schülern mit Störungen der sozial-emotionalen Entwicklung	128
IV.	Sächliche Voraussetzungen	130
V.	Organisatorische Voraussetzungen	130
B.	Legitimität des Möglichkeits- bzw. Ressourcenvorbehalts des § 4 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 SchoG 1986 und Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	131
I.	Finanzwirtschaftliche Grundtatsachen staatlichen Handelns	131
II.	Möglichkeits- bzw. Ressourcenvorbehalt und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	132
1.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	132
2.	Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes	134
III.	Geltung des Möglichkeits- bzw. Ressourcenvorbehalts auch für die kommunalen Schulträger	135
C.	Kategoriale Unterscheidung zwischen verantwortbarer und unverantwortlicher integrativer Unterrichtung	136
I.	Zusammenhang zwischen Kostenneutralität, pädagogischer Qualität und Anzahl der Integrationsmaßnahmen	136
1.	Rechtliche Regelung und tatsächliche Akzeptanz von Rahmenbedingungen	136
2.	Handhabung des Prinzips der Kostenneutralität	139
II.	Normative Konkretisierung der personellen, sächlichen und organisatorischen Voraussetzungen integrativer Unterrichtung	141
1.	Anforderungen an die rechtsstaatliche Regelung	141
a)	Vorbehalt des Gesetzes	141
b)	Regelung durch den Gesetzgeber (Parlamentsvorbehalt)	143
c)	Delegationsbefugnis	144
2.	Regelungsumfang und Regelungsdichte der Integrations-Verordnung	145
a)	Regelungen zu Fragen des Anwendungsbereichs, des Verfahrens und der Pädagogik	145

b) Regelungen zu den Rahmenbedingungen .....	146
aa) Sächliche Voraussetzungen .....	146
bb) Personelle Voraussetzungen .....	147
cc) Organisatorische Voraussetzungen .....	148
c) Regelungsdefizite der Integrations-Verordnung .....	148
aa) Unzulängliche Regelungsdichte .....	149
bb) Gründe der Regelungsverweigerung der Schuladministration .....	152
cc) Folgen des rechtsstaatlichen Regelungsdefizits .....	156
dd) Kontinuität im Regelungsdefizit .....	158

Kapitel 5

**Verfahrens- und Zuständigkeitsregelung** 159

A. Interessenlage .....	159
I. Grundrechtsbetroffenheit .....	159
II. Entscheidungslage .....	160
B. Grundrechtsschutz durch Verfahren .....	160
I. Verfahrensregelung zur Konfliktvermeidung .....	160
II. Gewährleistungsfunktion des Verfahrens im Hinblick auf die pädagogische Verantwortung .....	161
1. Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs .....	161
2. Entscheidung über den Lernort .....	164
3. Letztverantwortlichkeit der Schulaufsichtsbehörde .....	164

*Zweiter Teil*

**Integrative Unterrichtung im Saarland – Realbefund** 168

Kapitel 6

**Ausbau der integrativen Unterrichtung im Spiegel der Zahlen** 168

A. Normdiskurs im Tatsachenkontext .....	168
I. Sonderpädagogische Förderung im dualen System .....	168
1. Normativität und Faktizität .....	168
2. Unterrichts- und Erziehungspraxis als Substrat schulrechtlicher Normen ..	169
3. Systembezogenheit des Möglichkeits- bzw. Ressourcenvorbehalts .....	170
II. Datenbasis .....	170
1. Quellenlage .....	170
2. Relevante Erhebungszeiträume .....	171
B. Entwicklung im System der sonderpädagogischen Förderung .....	172

I.	Ausbau der integrativen Unterrichtung	172
1.	Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf differenziert nach Lernorten	172
2.	Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf differenziert nach Schulformen	175
3.	Integrationsmaßnahmen differenziert nach Behinderungsart (Förderschwerpunkt)	176
4.	Integrationsmaßnahmen differenziert nach unterrichteten Lehrplänen	179
II.	Auflösung von Förderschulen	181

## Kapitel 7

### **Pädagogische Qualität integrativer Unterrichtung in Abhängigkeit von den personellen Ressourcen**

		182
A.	Nutzung des angeblichen Personalüberhangs der Förderschulen	182
B.	Streichung von Planstellen der Förderschulen	187
C.	„Ressourcenerschließung“ durch Erhöhung von Schüler-Lehrer-Relationen und Klassenfrequenzen an Förderschulen	188
D.	„Bündelung“ mehrerer behinderter Schüler in einer Regelklasse der allgemeinen Schule als Maßnahme personalwirtschaftlicher Optimierung	191
E.	Kontinuierliche Absenkung der Zahl der Ambulanzlehrer-Wochenstunden je Schüler	197
I.	Entwicklung der Fallzahlen und der sonderpädagogischen Förderungsintensität	197
1.	Personelle und sachliche Einflussfaktoren	199
2.	Nettoeffekt nach Abzug der Anrechnungsstunden	199
a)	Anrechnungsstunden des Ambulanzlehrers für Zeitaufwand bei Dienstreisen und Beratung	200
b)	Umfang der gewährten Anrechnungsstunden	201
II.	Integrationspraxis im Lichte des Möglichkeits- bzw. Ressourcenvorbehalts des § 4 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 SchoG 1986	204
F.	Interventionen zur Fallzahl-Steuerung bei der Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs	205
I.	Auseinanderentwicklung von Schülerzahlen und Fällen festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarfs	205
II.	Gründe für die Disproportionalität der Entwicklung	207
1.	Allgemeine Entwicklungsfaktoren	207
2.	Schulspezifische Faktoren	207
a)	Innerschulische Motive	207
b)	Veränderte Einstellungen und Erwartungen der Eltern	208
III.	Handlungsbedarf	209
1.	Manifeste Probleme	209
2.	Steuerungsversuch im Diagnoseverfahren	209



3. Erfolglosigkeit der Intervention .....	213
a) Verstärkte Fortsetzung der disproportionalen Entwicklung .....	213
b) Erneuter und expliziter Versuch der Zugangssteuerung .....	214
c) „Problemlösung“ durch Abschaffung des Diagnoseverfahrens .....	214

## Kapitel 8

### **Staatliche Schulverantwortung für die Erfüllung des Bildungsanspruchs integrativ unterrichteter behinderter Kinder und Jugendlicher**

216

A. Fallzahlen als „Erfolgs“-Kriterium .....	216
B. Pädagogischer Maßstab: Qualitätssicherung .....	218
I. Bildungsanspruch und schulische Realität .....	218
II. Evidenz des Qualitätsdefizits .....	219
III. Perspektive angesichts beschränkten Potenzials .....	220
C. Handhabung des Möglichkeits- bzw. Ressourcenvorbehalts des § 4 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 SchoG 1986 .....	221
I. Staatliche Schulverantwortung im Selbstverständnis von Bildungspolitik und Schuladministration .....	221
1. Erklärungen und Positionierungen zur Frage der pädagogischen Qualität ...	221
2. Ignorierung der Verpflichtung der allgemeinen Schule zur Erbringung der Anpassungsleistung .....	222
II. Normwidrige Handhabung des Beurteilungs- und Ermessensspielraums im Rahmen des gesetzlichen Möglichkeits- bzw. Ressourcenvorbehalts .....	223
D. Inhalt und Grenzen der Leistungsverpflichtung der Lehrkraft der allgemeinen Schule	226
I. Integrative Unterrichtung unter der Bedingung von Kostenneutralität .....	226
II. Pädagogisches Anforderungsprofil .....	226
1. Allgemeine Unterrichts- und Erziehungssituation in den Schulen .....	226
2. Belastungsgrenzen der Lehrkraft .....	228
3. Erwartungen an die Lehrerbildung .....	228
III. Rechtliche Konkretisierung der Dienstpflichten der Lehrkraft im Rahmen integra- tiver Unterrichtung .....	233
1. Pflichtenkreis in Abhängigkeit von der Aufgabe der allgemeinen Schule ...	233
2. Schuladministrativ konzertierte Freiwilligkeit .....	233
a) Rahmenbedingung bei der Entscheidung über eine Integrationsmaßnahme	233
aa) Bildungspolitische Grundsatzaussage .....	233
bb) Schulaufsichtlicher Erlass .....	234
cc) Bestätigung durch die Landesregierung .....	235
b) Rechtliche Relevanz der Freiwilligkeit .....	236
3. Grenzen der Dienstpflichten der Lehrkraft der allgemeinen Schule .....	238

E. Verstoß gegen den Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2 GG bei der Personalisierung von Integrationsmaßnahmen .....	240
I. Rechtsanwendungsgleichheit .....	240
1. Sachlicher „Schutzbereich“: Bildung des Vergleichspaares .....	241
a) Ausgangssachverhalt .....	241
b) Bezugssachverhalt .....	241
2. Ungleichbehandlung von rechtlicher Relevanz („Eingriff“) .....	242
a) Zuteilungsprinzip für die behinderungsspezifische Personalallokation an die einzelne Integrationsmaßnahme .....	242
b) Unterrichtssituation als Vergleichsmaßstab .....	245
3. Fehlende Rechtfertigung der Ungleichbehandlung .....	250
a) Irrelevanz einer unterstellten Einwilligung der Erziehungsberechtigten ..	250
b) Überschreitung des Beurteilungs- und Ermessensspielraums bei der Einwilligung von Integrationsanträgen .....	250
II. Offizieller Zuteilungsmaßstab in der Widersprüchlichkeit schuladministrativer Praxis .....	252

## Kapitel 9

<b>Wissenschaftliche Politikberatung mit Unterstützungsfunktion</b> .....	254
A. Integrative Unterrichtung in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit .....	254
B. Unterstützungspotenzial aus dem Hochschulbereich .....	256
I. Personelle Konstellationen .....	256
II. Selbstreferenzielles System .....	258

## Kapitel 10

<b>Problematik der ländervergleichenden Statistiken zur integrativen/inklusiven Unterrichtung</b> .....	264
A. Fehlende Einheitlichkeit in der begrifflichen Ausgangslage .....	264
B. Varianz der pädagogischen Qualität des integrativen/inklusiven Unterrichts .....	265

## Dritter Teil

<b>Förderschule</b> .....	267
---------------------------	-----

## Kapitel 11

<b>Regelungen zur Förderschule in der Verfassung des Saarlandes</b> .....	267
A. Verfassungsänderung vom 5.11.1969 .....	267
I. Anlass und Inhalt der Verfassungsänderung .....	267

II.	Bedeutung der Verfassungsänderung für die Förderschule .....	268
B.	Verfassungsänderung vom 27.3.1996 .....	268
I.	Anlass und Inhalt der Verfassungsänderung .....	268
1.	Niedergang der institutionell garantierten Hauptschule .....	268
2.	Einführung der Gesamtschule als zusätzliche Schulform .....	269
3.	Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 14.7.1987 .....	270
a)	Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit der Gesamtschule .....	270
b)	Institutionelle Garantie der Hauptschule .....	272
aa)	Ableitung aus der Verfassung des Saarlandes .....	272
bb)	Rechtsrahmen für die Schulpolitik .....	274
(1)	Ausbau der Gesamtschulen .....	274
(2)	Neuordnung der Schulstruktur in der Sekundarstufe I .....	274
II.	Verhandlungen über eine Verfassungsänderung .....	275
1.	Scheitern der Verhandlungen in der 10. Wahlperiode (1990–1994) des Landtags des Saarlandes .....	275
2.	Verfassungskompromiss vom 27.3.1996 .....	276
a)	Unhaltbar gewordene Situation der Hauptschule .....	276
b)	Verhandlungsergebnis .....	277
C.	Bedeutung des Verfassungskompromisses für die sonderpädagogische Förderung behinderter Kinder und Jugendlicher .....	279
I.	Regelungsinhalt .....	279
II.	Reichweite des tatsächlichen Konsenses in der Sache .....	280
1.	Konzeptionelle Vorstellungen der CDU-Landtagsfraktion .....	280
2.	Vorgehensweise und Positionsbeschreibungen auf Seiten der Landesregierung und der SPD-Landtagsfraktion .....	281
a)	Erklärungen im Gesetzgebungsverfahren .....	281
b)	Verhandlungsziel der Landesregierung .....	283
c)	Rückschlüsse aus der Außerdarstellung .....	284
d)	Fundamentaler Dissens in der Sache .....	284
e)	Verfassungskompromiss aus spezifisch politischem Kalkül .....	288
D.	Verfassungsänderung vom 15.6.2011 .....	288

## Kapitel 12

### **Förderschule als alternatives, komplementäres und subsidiäres Bildungsangebot** 290

A.	Förderschul-Option als objektiv-institutionelle Voraussetzung personaler Integrationsentscheidung .....	290
I.	Integrationsentscheidung und Personalität .....	291

1. Individualität und Sozialität als personale Dimensionen .....	291
2. Bildungsanspruch und Selbstbestimmungsrecht .....	292
II. Grundprinzip der Dienlichkeit und Förderlichkeit für das behinderte Kind ....	294
1. Anthropologische Gegebenheiten .....	294
2. Kindeswohl und substanzielles Wahlrecht .....	297
B. Förderschulen bei ressourcenbedingten Grenzen verantwortbarer integrativer Unter- richtung .....	299
I. Extreme Haushaltsnotlage des Saarlandes .....	299
II. Politische Prioritätensetzung zulasten der sonderpädagogischen Förderung ...	300
1. Zugangssteuerung zur sonderpädagogischen Förderung zwecks Identifizie- rung von Einsparpotenzialen .....	301
2. Ausklammerung der Förderschulen bei Absenkungen des Klassenteilers ...	304
3. Bildungspolitischer Wettbewerb unter Ausblendung des Bildungsangebots für Behinderte .....	305
4. Fehlleistungen in der schulrechtlichen Begrifflichkeit mit Diskriminierungs- charakter .....	306

### Kapitel 13

#### **Erfüllung des Bildungsanspruchs des behinderten Schülers in der Förderschule**

308

A. Pädagogischer Vergleich der integrativen/inklusiven Unterrichtung und der Förder- schule als Voraussetzung rechtlicher Schlussfolgerungen .....	308
I. Maßgeblichkeit des Bildungsanspruchs für das pädagogische Anforderungsprofil	308
II. Pädagogische Bewertung und rechtlicher Handlungsrahmen .....	308
1. Entscheidungskriterien und Gesamtvergleich bei der Einzelfallentscheidung	309
2. Konsequenzen für die objektiv-institutionelle Ebene .....	311
B. Merkmale der Unterrichtssituation bei integrativer Unterrichtung im Lichte des Bil- dungsanspruchs des behinderten Schülers .....	311
I. Belastungen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ...	311
II. Elterliche Interessenabwägung .....	313
C. Beispiele fundamentaler Kritik an der Förderschule .....	316
I. Positionierungen im pädagogischen und rechtswissenschaftlichen Schrifttum ..	316
II. Mediale Resonanz und Verstärkung .....	318
D. Ergebnisse der empirischen Forschung .....	318
I. Forschungsstand am Beispiel des Förderschwerpunktes emotionale und soziale Entwicklung .....	320
II. Untersuchungen zum Förderschwerpunkt Lernen .....	321
1. Untersuchung der schweizerischen Arbeitsgruppe Haeblerlin/Bless/Moser/ Klaghofer .....	321

2. Hamburger Schulversuch „Die integrative Grundschule im sozialen Brennpunkt“ .....	322
III. Fehlende Vergleichsuntersuchungen zur integrativen Unterrichtung bei flächen- deckender Implementierung .....	325
1. Vernachlässigung einer konzeptionsrelevanten Fragestellung .....	325
2. Fehlende Evaluation im Saarland .....	326
IV. Fazit: Ambivalenz in der pädagogischen Bewertung .....	327
E. Hauptschulabschluss an Förderschulen .....	327
I. Länderspezifische Unterschiede im Spiegel der Statistik .....	327
II. Behinderungsbedingte Grenzen für den Erwerb des Hauptschulabschlusses ...	328
III. Erfolgreiche Maßnahmen zur Steigerung der Hauptschulabschluss-Quote an Förderschulen Lernen .....	329
IV. Fehlende Aussagekraft eines statistischen Vergleichs von lernortbezogenen Hauptschulabschluss-Quoten .....	332
V. Leistungsbewertung und Respektierung der Person des behinderten Schülers ..	333

#### Kapitel 14

<b>Objektivrechtliche Pflicht des Staates zur Bereitstellung von Förderschulen</b> .....	335
A. Legitimität der Förderschul-Option .....	335
B. Systemfrage und Bundesverfassungsrecht .....	336
C. Angebotsstruktur im Lichte der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8.10.1997 .....	337
I. Verfassungsgerichtliche Zurückhaltung in der Bewertung der pädagogischen Alternative .....	337
II. Aussagen allgemeiner Art zur staatlichen Schulverantwortung für behinderte Kinder und Jugendliche .....	340
III. Aussagen mit schulstruktureller Relevanz .....	342
1. Zusammenhang von Bildungsanspruch, Ressourcen und Bildungsangebot ..	342
2. Entscheidungen für die Förderschule .....	344
a) Förderschule bei „ausgeschlossener“ integrativer Unterrichtung .....	344
b) Förderschule im Falle „pädagogisch nicht wünschenswerter“ integrativer Unterrichtung .....	346
aa) Einschätzung der Schulbehörde .....	346
bb) Einschätzung der Eltern .....	347
D. Verfassungsrechtliche Gewährleistung eines substanziellen Wahlrechts des behinder- ten Kindes und seiner Eltern bezüglich des Bildungsweges .....	348
I. Spielraum und Grenzen staatlicher Schulhoheit bei der Strukturierung des Bil- dungsangebotes .....	348
II. Bedeutung der objektivrechtlichen Dimension der Grundrechte .....	350

III.	Grundrechte des behinderten Kindes und Elternrecht im Verhältnis zu Art. 7 Abs. 1 GG .....	352
IV.	Inhalt des auf den Bildungsweg bezogenen Wahlrechts .....	353
	1. Gegenstand der Wahl bei nichtbehinderten Kindern: Abschlussbezogener Bildungsgang .....	353
	2. Gegenstand der Wahl bei behinderten Kindern: Kognitives, emotionales und soziales Lernumfeld .....	353
V.	Konsequenzen für die systemische Ebene .....	356
	1. Gewährleistung der tatsächlichen Möglichkeit der Auswahl für das behinderte Kind und seine Eltern .....	356
	a) Grundsätzliches zum Wahlrecht im Falle von Behinderung .....	356
	b) Erreichbarkeit der Förderschule in zumutbarer Weise .....	361
	2. Verhältnis zwischen Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG und Art. 7 Abs. 1 GG .....	362
VI.	Landesverfassungsrechtlicher Aspekt .....	364
VII.	Tragweite der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8.10.1997 .....	366
	1. Ablauf des Verfassungsbeschwerdeverfahrens .....	366
	2. Festlegungen von objektiv-institutioneller Bedeutung .....	368
	3. Fortdauernde Relevanz der Grundsatzentscheidung .....	371
VIII.	Individualrechtliche Lage .....	373

#### *Vierter Teil*

### **Inklusive Schule** 376

#### Kapitel 15

### **VN-Behindertenrechtskonvention und bildungspolitischer Diskurs** 376

A.	Integration/Inklusion .....	376
	I. Art. 24 VN-BRK als völkerrechtliche Bezugsnorm .....	376
	II. Klärung der Begriffe .....	378
	1. Inklusion – aliud gegenüber Integration? .....	378
	2. Integration/Inklusion – Synonyma .....	380
	3. Hintergrund der Behauptung einer begrifflichen Divergenz .....	382
B.	Inklusive Schule – Vorhaben mit allumfassendem Anspruch .....	383
	I. Zielsetzung und Motive .....	383
	II. Instrumentalisierung der Organisationsfrage sonderpädagogischer Förderung für weiterreichende Zwecke .....	385
	1. Inklusion als neues Moment in der Frage des Schulsystems .....	385
	2. Bildungsökonomische Rechtfertigungsversuche .....	394

a) Verlautbarungen zur Kostenfrage .....	394
b) Fragwürdigkeit der Handhabung des Begriffs „System“ .....	396
c) Vernachlässigung des schülerzentrierten Handlungsansatzes .....	397
d) Prämissen und Ergebnisse von Kostenberechnungen .....	398

Kapitel 16

**Geltung, Anwendbarkeit und normativer Gehalt  
der VN-Behindertenrechtskonvention hinsichtlich  
des Bildungsanspruchs des behinderten Kindes** 404

A. Einbeziehung der VN-Behindertenrechtskonvention in die innerstaatliche Rechtsordnung .....	404
I. Völkervertragsrecht und nationales Verfassungsrecht als Auslegungsmaßstäbe im wechselseitigen Bezug .....	404
II. Innerstaatliche Transformation und Gesetzgebungskompetenz .....	406
1. Verfügungsmacht des Gesetzgebers über den Rechtsbestand .....	406
2. Unzuständigkeit des Bundesgesetzgebers für das schulische Bildungsangebot für Behinderte .....	409
III. Transformationsverpflichtung des Landes? .....	410
1. Verfahren nach dem Lindauer Abkommen und Bundesratsverfahren .....	410
2. Bezugsebenen einer etwaigen Transformationsverpflichtung .....	411
a) Völkervertragsrecht .....	411
b) Innerstaatliches Recht .....	412
aa) Verfassungsrechtlicher Grundsatz der Bundestreue .....	412
bb) Staatspraxis und verfassungsrechtliche Lage .....	415
B. Transformation der VN-Behindertenrechtskonvention, unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit und Ausgestaltung der Rechtsposition .....	416
I. Völkerrechtliche und staatsrechtliche Kategorien .....	416
1. Typologie der völkerrechtlichen Verpflichtungsarten .....	416
2. Innerstaatliche Bedeutung der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Vertragsnorm .....	418
a) Maßgeblichkeit der Rechtsgestaltung durch das Vertragsgesetz .....	418
b) Abgrenzung zwischen innerstaatlicher Geltung und unmittelbarer Anwendbarkeit der Vertragsnorm .....	419
II. Auslegung des Art. 24 VN-BRK hinsichtlich seiner unmittelbaren Anwendbarkeit .....	422
1. Maßgeblicher Vertragstext .....	422
a) Gemeinsame Übersetzung der deutschsprachigen Länder .....	422
b) Deutsche Übersetzung als Grundlage der Auslegung und der innerstaatlichen Rechtsanwendung .....	423

2.	Auslegungsgrundsätze der Wiener Vertragsrechtskonvention	426
3.	Einordnung des Art. 24 VN-BRK in die Typologie der völkerrechtlichen Verpflichtungsarten	426
a)	Erfüllungspflicht	426
b)	Verhaltenspflicht	426
c)	Verhaltenspflicht mit dem Inhalt progressiver Realisierung	429
4.	Verhältnis des Art. 5 Abs. 1 und 2 VN-BRK zu Art. 24 VN-BRK	431
III.	Ausgestaltung der Rechtsposition	432
1.	Fehlende Anhaltspunkte für die Normierung subjektiv-öffentlicher Rechte	432
2.	Rückschlüsse aus der Regelung des völkerrechtlichen Durchsetzungsinstrumentariums	433
3.	Auslegung des Vertragsgesetzes	435
IV.	Zusammenfassung und Ergebnis	438
C.	Handlungsspielräume von Legislative und Exekutive im Lichte des Art. 24 VN-BRK	440
I.	Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	441
II.	Beurteilungs- und Ermessensspielraum der Exekutive	447
D.	Normativer Gehalt der VN-Behindertenrechtskonvention	448
I.	Landesverfassungsrechtliche Ausgangslage	448
II.	Auslegung des Art. 24 VN-BRK	450
1.	Verbalinterpretation	450
2.	Entstehungsgeschichte	452
a)	Salamanca-Erklärung als Vorstufe des Art. 24 VN-BRK	452
b)	Bedeutung der Salamanca-Erklärung für die Begriffswahl	452
c)	Inhaltliche Aussagen der Salamanca-Erklärung zu den Förderschulen	454
3.	Zielsetzung	456
a)	Grundanliegen der VN-Behindertenrechtskonvention	456
b)	Stellung der nationalen Bildungssysteme	459
4.	Art. 24 VN-BRK im Lichte der völkerrechtlichen Gewährleistungen des Elternrechts	462
a)	Auslegungsversuche zulasten des Elternrechts	462
b)	Rechte der Eltern behinderter Kinder im Spiegel internationaler Menschenrechtsdokumente	467
aa)	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	467
bb)	VN-Kinderrechtskonvention, VN-Behindertenrechtskonvention und VN-Sozialpakt	468
cc)	Normativer Gesamtzusammenhang der völkerrechtlichen Dokumente	470
5.	Internationale Ebene	473
III.	Auslegungsergebnis	474
1.	Normative Aussagen	474



a) Inhaltlich-strukturelle Aspekte .....	474
b) Konkordanz der Auslegungsergebnisse zu Art. 24 VN-BRK und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG .....	476
2. Schlussfolgerung zur Terminologie: Integration/Inklusion – Synonyma ...	480

## Kapitel 17

<b>Rechtliche Regelung der inklusiven Schule im Saarland</b>	<b>484</b>
A. Grundsatzaussage des Gesetzgebers zur Inklusion im Schulwesen .....	484
I. Fehlender Zusammenhang zwischen dem Gesetzestext und der VN-Behinder- tenrechtskonvention .....	484
II. Leitgedanken der schulgesetzlichen Regelung der Inklusion .....	486
1. Heterogenität .....	486
a) Idealisierung eines soziologischen Befundes .....	486
b) Konsequenzen der Heterogenitäts-Doktrin für die Erfüllung des Bildungs- anspruchs des behinderten Schülers .....	490
2. Schritte des Gesetzgebers in Richtung Dekategorisierung .....	491
a) Entzug der Begrifflichkeit .....	491
b) Terminologische Entkoppelung des sonderpädagogischen Förderbedarfs von der Person .....	492
c) Dekategorisierung bezüglich einzelner Behinderungsarten .....	494
aa) Wegfall der Förderschwerpunkte Lernen sowie emotionale und so- ziale Entwicklung in den Schulgesetzen .....	494
bb) Fehlende schulrechtliche Festlegung der Förderschultypen .....	496
d) Verabsolutierung des Ressourcenansatzes .....	497
e) Dekategorisierungseffekt der Generalisierung von Förderbedarf .....	498
3. Instrumentalisierung des Inklusionsgedankens für die Strukturierung des Schulsystems .....	499
III. Kategorienfehler: Teilhabeanspruch als Grundlage der Regelung von Unterrichts- und Erziehungszielen .....	501
B. Detailregelung der inklusiven Schule in Abhängigkeit von den konzeptionellen Grund- aussagen .....	502
I. Legislatorischer Vollzug der systemischen Veränderung .....	502
II. Individuelle Ausgangslage der Schüler .....	503
1. Unterscheidung zwischen besonderer pädagogischer Unterstützung und son- derpädagogischer Unterstützung .....	503
2. Entscheidungslage und Verfahren .....	505
a) Besondere pädagogische Förderung in der allgemeinen Schule .....	505
b) Sonderpädagogische Unterstützung in der allgemeinen Schule oder Be- such der Förderschule .....	506

aa)	Anerkennung des Vorliegens der Voraussetzungen für eine sonderpädagogische Unterstützung .....	506
bb)	Entscheidung über den Besuch der Förderschule .....	507
III.	Auswirkungen des Wegfalls des frühzeitigen sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens .....	510
IV.	Inklusive Schule unter dem gesetzlichen Vorbehalt des Bildungsauftrags der Schulformen .....	513
1.	Erste Weichenstellungen für zieldifferenten Unterricht am Gymnasium ...	513
2.	Auslegung des § 4 Abs. 1 Satz 4 SchoG 2014 .....	514
a)	Grundsatzregelung und Vorbehalt .....	514
b)	Inhaltliche Bedeutung des Vorbehalts .....	515
aa)	Entstehungsgeschichte des § 4 Abs. 1 Satz 4 SchoG 2014 .....	516
(1)	Referentenentwurf i. d. F. vom 25.9.2013 .....	516
(2)	Referentenentwurf i. d. F. vom 3.12.2013 (externe Anhörung) ..	516
(3)	Regierungsentwurf .....	517
bb)	Zweck des Vorbehalts, Auslegungsergebnis .....	518
3.	Verfassungskonformität des Auslegungsergebnisses .....	519
a)	Vereinbarkeit mit Art. 27 Abs. 3 Verf. d. Saarl. 2011 .....	519
aa)	Begriff des Gymnasiums in der Verfassung des Saarlandes .....	519
bb)	Unzulässigkeit zieldifferenten Unterrichts .....	522
(1)	Unterricht mindestens bis einschließlich Klassenstufe 10 im Klassenverband .....	522
(2)	Bildungsziel einer „vertieften allgemeinen Bildung“ .....	522
b)	Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG .....	523
4.	Vereinbarkeit mit Art. 24 Abs. 1 Satz 2 VN-BRK .....	525
5.	Legitimität des Vorbehalts .....	526
C.	Wahlrecht der Eltern behinderter Kinder .....	529
I.	Regelung im Modus der Ausnahmebestimmung .....	529
II.	Chancen für die Realisierung des Wahlrechts angesichts materiellrechtlicher und verfahrensrechtlicher Vorgaben .....	529
III.	Existenzgewährleistung der Förderschulen als Voraussetzung des elterlichen Wahlrechts .....	530
1.	Einflussfaktoren bei der Ausübung des elterlichen Wahlrechts .....	530
2.	Auswirkungen des Wahlverhaltens auf die Schulstandorte .....	531
3.	Perspektive der Förderschule im Spiegel von Beschlüssen und Erklärungen .....	534
a)	Regierungserklärung der Ministerpräsidentin und Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention .....	534
b)	Inklusionsplanungen und Erklärungen des Kultusministers, Beschluss der Koalitionsfraktionen .....	538
c)	Beschlusslage im Lichte der Änderung der Verfassung des Saarlandes vom 15.6.2011 .....	541

aa)	Streichung der Förderschule aus dem Katalog der institutionell garantierten Schulformen des Art. 27 Abs. 3 Verf. d. Saarl. 1996	541
bb)	Realisierungschancen von Privatschulinitiativen	545
D.	Leistungsanforderungen, Leistungsfeststellung, Leistungsmaßstab und Leistungsbewertung in der inklusiven Schule	547
I.	Individualisierte Bildung und Erziehung	547
1.	Strukturelle Elemente der inklusiven Schule	547
2.	Leistungsanforderungen	548
3.	Leistungsfeststellung, Leistungsmaßstab, Leistungsbewertung	550
a)	Auswechseln der relevanten Leistungsnorm	550
b)	Bedeutung des externen Leistungsmaßstabs für das Selbstverständnis der Schule	552
II.	Leistungsfeststellung und Leistungsbewertung unter der Geltung des Gleichbehandlungsgebots	553
1.	Reichweite des Anspruchs auf Chancengleichheit	553
a)	Nachteilsausgleich	554
b)	Notenschutz	555
aa)	Bedeutung und rechtliche Voraussetzungen	555
bb)	Versuche zur Ausdehnung von Notenschutz	556
(1)	Anwendung bei zieldifferenter Unterrichtung Behinderter	556
(2)	„Weiterentwicklung“ des Begriffs des Nachteilsausgleichs	559
(3)	Prinzip der individuellen Leistungsnorm und das Konzept der inklusiven Schule	563
(4)	Systemrelevanz des Prinzips der individuellen Leistungsnorm	565
2.	Leistungsbewertung, Nachteilsausgleich und Notenschutz nach der Inklusionsverordnung	567
a)	Individueller Förderplan anstelle lehrplanbezogener Differenzierung	567
b)	Nachteilsausgleich im Sinne der Inklusionsverordnung	568
aa)	Geltungsbereich und Bedeutung im Rahmen der inklusiven Schule	568
bb)	„Weiterentwickelter“ Begriff des Nachteilsausgleichs	571
cc)	Voraussetzungen der Gewährung von „Nachteilsausgleich“	574
dd)	Wirkungen der Anwendung und Nutzung von Formen des „Nachteilsausgleichs“	575
c)	Zeugnisse	576
3.	Fehlende gesetzliche Ermächtigung	578
E.	Normative Vorgaben zu den Rahmenbedingungen	580
I.	Abkehr vom Möglichkeits- bzw. Ressourcenvorbehalt	580
II.	Fehlende normative Konkretisierung der personellen, sächlichen und organisatorischen Voraussetzungen	581
1.	Rahmenbedingungen in der Zuständigkeit des Landes	582

2. Rahmenbedingungen in der Zuständigkeit der kommunalen Schulträger ...	584
3. Gründe der Regelungsverweigerung .....	585
F. Finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsrelevanz .....	586
I. Übertragung einer bisher vom Land wahrgenommenen Aufgabe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe .....	586
1. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 120 Abs. 2 Verf. d. Saarl. ....	586
a) Konnexitätsrelevante Verpflichtung .....	586
b) Konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung .....	587
c) Konnexitätsrelevante Belastung .....	589
2. Rechtsfolge .....	589
II. Bestimmung einer bisher nicht vom Land wahrgenommenen Aufgabe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe .....	590
1. Verfassungsrechtliche Lage .....	590
2. Gemeinsame Verantwortung von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden für schulische Inklusion .....	591
a) Konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung .....	592
aa) Pädagogisch-inhaltliche Einordnung .....	592
bb) Rechtliche und finanzwirtschaftliche Einordnung .....	592
b) Konnexitätsrelevante Belastung .....	593
aa) Fehlende Kostenfolgeabschätzung .....	593
bb) Anhaltspunkte für die Einschätzung der konnexitätsrelevanten Belastung .....	597
c) Kooperation auf der Grundlage eines finanzverfassungsrechtlichen Konsenses .....	597

## Kapitel 18

<b>Staatliche Schulverantwortung für die Erfüllung des Bildungsanspruchs behinderter Kinder und Jugendlicher in der inklusiven Schule</b>	<b>600</b>
A. Normative Festlegungen mit negativer Wirkung auf die Erfüllung des Bildungsanspruchs .....	600
I. Wirkung von Dekategorisierungsmaßnahmen .....	600
1. Veränderte Wahrnehmung und Positionierung Behinderter als Folge semantischer Einebnung .....	600
2. Verfahrensregelungen mit Steuerungsfunktion .....	601
3. Folgen für Schülersozialleistungen .....	603
II. Gewährleistung der erforderlichen personellen Zusatzausstattung als essentielle Voraussetzung der Erfüllung des Bildungsanspruchs .....	604
1. Wechsel vom Ambulanzlehrer-System zur Budgetierung der Zusatzausstattung mit Förderschullehrkräften .....	604
2. Schulische Inklusion unter den Bedingungen einer extremen Haushaltsnotlage	605

a) Kostenneutralität als fiskalische Vorgabe .....	605
b) Streichung von Planstellen im Schulbereich .....	607
c) Dauerhaftigkeit der finanziellen Restriktionen .....	608
3. Umfang und Verwendung des Budgets an Förderschullehrkräften am Beispiel der Grundschulen .....	609
a) Durchschnittlicher Umfang des den Grundschulen zugewiesenen Budgets .....	609
b) Verwendung des Budgets .....	610
aa) Deckung aller sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe .....	610
bb) Deckung aller besonderen pädagogischen Unterstützungsbedarfe ..	611
4. Personalrekrutierung durch Schließung von Förderschulen .....	611
B. Sonderpädagogische Unterrichtssituation in der inklusiven Schule .....	612
I. Fehlen eines Zwei-Pädagogen-Systems .....	612
II. Aufgabenverteilung zwischen Regelschul- und Förderschullehrkraft .....	613
III. Inklusive Schule im Saarland ohne gesicherte sonderpädagogische Qualität ...	615
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	620
<b>Anhang</b>	
A. Rechtsvorschriften .....	625
B. Verzeichnis der zitierten Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland .....	663
C. Verzeichnis der zitierten Dokumente im Privatarchiv des Verfassers .....	664
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	665
<b>Verzeichnis sonstiger Publikationen</b> .....	685
<b>Sachverzeichnis</b> .....	688